

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a postprint version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/142986>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-01 and may be subject to change.

II-7 De sociale werking van gelijke-behandelingswetgeving

T. Havinga

C.A. Groenendijk

7.1 Inleiding

Na de presentatie van de resultaten van de vijf rechtssociologische deelonderzoeken in de voorgaande hoofdstukken, wordt in dit concluderende hoofdstuk getracht conclusies te trekken over de sociale werking van het gelijke-behandelingsrecht. Daarbij zal in de eerste plaats worden ingegaan op de drie onderscheiden vragen, namelijk de algemene sociale werking, de specifieke sociale werking en het maatschappelijk draagvlak (7.2 t/m 7.4).

Vervolgens zullen de vijf door Griffiths genoemde factoren die van belang zijn voor de sociale werking van wetgeving gebaseerd op een ‘individual rights strategy’ de revue passeren. In dit deel van het concluderende hoofdstuk wordt op enkele plaatsen materiaal gepresenteerd dat niet in de voorgaande hoofdstukken naar voren is gekomen. Zo wordt onder meer een vergelijking gemaakt tussen de Commissie gelijke behandeling en de Nationale ombudsman.

7.2 Algemene sociale werking van gelijke-behandelingswetgeving

Bij de *algemene* sociale werking van de gelijke-behandelingswetgeving gaat het om de werking in de alledaagse praktijk binnen organisaties waarop die wetgeving van toepassing is zonder dat sprake is van een specifiek conflict, dat wordt voorgelegd aan de CGB of een andere juridische instantie.

Uit ons onderzoek onder arbeidsorganisaties met meer dan tien werknemers blijkt dat de Algemene wet gelijke behandeling niet de directe aanleiding heeft gevormd om gelijke behandeling in het eigen personeelsbeleid te bespreken. Overigens is het onderwerp in ruim een derde van de onderzochte arbeidsorganisaties wel besproken. Dit gebeurde in het algemeen of naar aanleiding van een te eenzijdige samenstelling van personeel of leiding. Het betreft dan vooral de verhouding tussen mannen en vrouwen en (minder vaak) de positie van allochtonen. Vooral bij grote overheidsorganisaties is gelijke behandeling in het personeelsbeleid onderwerp van gesprek geweest, terwijl dit bij kleine bedrijven zelden het geval was.

Gevraagd naar aanpassing van een interne procedure of werkwijze als gevolg van de Algemene wet gelijke behandeling geeft desondanks een niet te verwaarlozen aantal

personeelsfunctionarissen te kennen dat zo'n aanpassing heeft plaatsgevonden. Ook hier is de algemene werking het grootst bij grote overheidsorganisaties (24%), minder bij non-profit organisaties en kleine overheidsorganisaties (18%), het geringst bij grote respectievelijk kleine bedrijven (11 resp. 8%). Meestal werden procedures met betrekking tot de werving en selectie van personeel aangepast.

Al met al lijkt de algemene sociale werking van de gelijke-behandelingswetgeving binnen arbeidsorganisaties beperkt tot een minderheid van de arbeidsorganisaties. De algemene werking is het meest wijd verbreid bij grote overheidsorganisaties en het meest beperkt bij kleine bedrijven. De wetgeving lijkt vooral te hebben geleid tot aanpassing van procedures met betrekking tot de werving en selectie van personeel en tot discussies over de verhouding tussen mannen en vrouwen binnen de leiding of het personeel.

De algemene sociale werking van de gelijke-behandelingswetgeving voor zover het gaat om de levering van goederen en diensten is zeer beperkt. In de drie onderzochte sectoren (onderwijs, volkshuisvesting en financiële dienstverlening) is dit nieuwe element van de wetgeving slecht bekend en alleen incidenteel aanleiding tot discussie of aanpassing van beleid.

Globaal is gelijke behandeling een thema dat breed wordt ondersteund binnen maatschappelijke organisaties in Nederland. De wettelijke gelijke-behandelingsnorm is bekend in algemene termen (iedereen gelijk behandelen). Velen menen zelfs dat deze norm ook van toepassing is op achterstelling van ouderen, jongeren of gehandicapten, terwijl onderscheid op grond van leeftijd of handicap (nog) niet onder de werking van de gelijke-behandelingswetgeving valt.

Uit het onderzoek onder relevante maatschappelijke organisaties blijkt dat enkele belangenorganisaties van doelgroepen actief gebruik maken van de wetgeving bij het nastreven van hun doelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de antidiscriminatiebureaus, maar ook voor delen van de vakorganisaties. In die gevallen wordt de onderhandelingspositie van die groepen versterkt door een wettelijke steun in de rug. Dat geldt zowel binnen de eigen organisatie (bijvoorbeeld het vrouwensecretariaat binnen de FNV), maar ook ten opzichte van de normadressaten, zoals werkgevers of leveranciers van goederen of diensten. Met de wet of een oordeel van de Commissie in de tas is het gemakkelijk om een onderwerp op de agenda te krijgen.

De algemene sociale werking van gelijke-behandelingswetgeving kan ook minder rechtstreeks zijn. Zo lijkt het aannemelijk dat publiciteit rond de wetgeving, de Commissie en oordelen van de Commissie ertoe bijdragen dat de norm van gelijke behandeling en de gedachte dat discriminatie onacceptabel is, in toenemende mate vanzelfsprekend worden of zijn geworden en dat dit op den duur ook doorwerkt in bijvoorbeeld het personeelsbeleid van bedrijven – zonder dat de betrokkenen dit zelf als een effect van de wetgeving percipiëren. Een dergelijke diffuse werking is echter moeilijk aantoonbaar en met ons onderzoek niet na te gaan.

7.3 Specifieke sociale werking van gelijke-behandelingswetgeving

Wat betreft de werking van de gelijke-behandelingswetgeving in conflictsituaties blijkt uit het onderzoek onder arbeidsorganisaties dat klachten van werknemers over ongelijke behandeling meestal intern worden afgedaan. Ruim een op de tien arbeidsorganisaties heeft wel eens met zo'n klacht te maken gehad. Daarbij gaat het vooral om grote overheidsorganisaties en om grote organisaties met een percentage vrouwelijke/allochtone werknemers dat rond het gemiddelde ligt. Bij kleine arbeidsorganisaties komen dergelijke klachten vrijwel niet voor. Organisaties die te maken hebben gehad met een klacht van een werknemer over ongelijke behandeling, hebben in twee van de vijf gevallen een maatregel getroffen. Slechts een klein deel van deze klachten is aan de Commissie gelijke behandeling voorgelegd. Van de onderzochte arbeidsorganisaties heeft 1,4% te maken gehad met een procedure bij de CGB.

Uit het onderzoek onder maatschappelijke organisaties blijkt dat ook veel doelgroeporganisaties de indruk hebben dat de klachten die bij de Commissie terechtkomen de top van een ijsberg vormen. Sommige organisaties zijn zelf ook zeer terughoudend met het indienen van klachten bij de Commissie. Als zijzelf of hun cliënt in de toekomst verder willen of moeten met de wederpartij, geven ze de voorkeur aan overleg of bemiddeling.

Wij vonden dat er bij kleinere bedrijven (10-99 mensen) minder kennis van de wet is, minder aandacht voor ongelijke behandeling en minder wijziging van interne procedures als gevolg van de wetgeving.¹ Daar lijkt de kans op niet-naleving van die wet dus groter.² Toch worden er juist tegen kleinere bedrijven minder klachten ingediend, niet omdat zij de wet beter naleven, maar omdat de vrees voor negatieve gevolgen van een klacht daar groter en reëler is.³

Een vergelijking van aantallen verzoeken ingediend bij de Commissie met resultaten van onderzoek onder werkgevers en Turkse werknemers leidt tot een vergelijkbare conclusie. In 1996-1998 werden jaarlijks tussen de 75 en 95 verzoeken over onderscheid naar ras/nationaliteit ingediend. De meerderheid van die verzoeken betrof onderscheid door werkgevers. Bij een onderzoek enkele jaren geleden verklaarde 10% van de ondervraagde personeelsfunctionarissen niet bereid te zijn allochtonen in dienst te nemen, terwijl nog eens 25% aangeeft wel allochtonen te willen aannemen maar dan uitsluitend van bepaalde herkomstgroeperingen. Veenman concludeert dat een derde van de personeelsfunctionarissen aangeeft discriminatoir te zullen handelen.⁴ Onderzoek naar selectiegedrag bij de werving van personeel leidt tot de con-

1 Zie tabellen 2.10, 2.12 en 2.15.

2 Bij de Wet arbeid vreemdelingen is de handhaving hoofdzakelijk gericht op naleving van de wet door kleinere werkgevers.

3 Zie tabellen 4.5 en 4.18.

4 Veenman 1995, p. 41 en 57.

clusie dat in ongeveer 35% van de gevallen een laag opgeleide Surinaamse of Marokkaanse testpersoon wordt gediscrimineerd in vergelijking met een overeenkomstig opgeleide autochtone Nederlandse testpersoon.⁵ Bij een onderzoek onder jonge Turkse werknemers verklaarde een kwart hinder van discriminatie op het werk te ondervinden.⁶ Het ging daarbij meestal over discriminatie in de onderlinge verhouding op de werkvloer in de vorm van belediging en turkenmoppen. Ook werden situaties van discriminatie in de arbeidsvoorwaarden genoemd, zoals lagere beloning, het niet mogen verrichten van overwerk, het onaangename werk toebedeeld krijgen of extra controle. Dergelijke onderzoeksbevindingen leiden tot de conclusie dat het aantal (mogelijke) klachten over ongelijke behandeling op grond van ras of nationaliteit vele malen groter is dan het aantal in feite bij de CGB ingediende verzoekschriften.

Uit de telefonische enquête onder indieners van een verzoekschrift bij de Commissie gelijke behandeling blijkt dat bijna de helft van degenen die een klacht tegen hun werkgever hadden ingediend hiervan nadelige consequenties ondervond, een derde is hierom van werkgever veranderd. In kleine arbeidsorganisaties komen nadelige consequenties vaker voor dan in grotere organisaties, en vooral hoger opgeleiden hebben vaker een andere baan gezocht.

Klachten over ongelijke behandeling bij de levering van goederen of diensten leiden doorgaans niet tot dergelijke nadelige gevolgen. Een kwart van de wederpartijen zegt nadelige gevolgen te hebben ondervonden doordat tegen hen een klacht over ongelijke behandeling was ingediend (tijd, ergernis, negatieve publiciteit).

Klagers tegen hun werkgever lopen dus aanmerkelijke risico's, terwijl niet zeker is of de eigen situatie zal verbeteren als de klacht gegrond wordt bevonden. Slechts een kwart van de klagers verwacht overigens dat indiening van een klacht zal leiden tot verbetering van het gedrag van de werkgever/wederpartij.

Er blijkt een aantal opmerkelijke verschillen tussen klachten over discriminatie wegens ras/nationaliteit en wegens geslacht. Bij klachten over ras/nationaliteit is volgens de dossiers van oordelen uit 1997 in de helft van de gevallen een antidiscriminatiebureau of meldpunt betrokken, hetzij als (mede)indieners van de klacht, hetzij als hulpverlener van de verzoeker. Slechts zelden laten verzoekers zich bijstaan door een advocaat. Een van de zes wederpartijen bij klachten over rassendiscriminatie laat zich bijstaan door een advocaat. Bij klachten over discriminatie op grond van geslacht ziet het patroon er anders uit. Meer dan tweederde van de verzoekers heeft geen in het dossier zichtbare steun van een belangenorganisatie, advocaat of andere

5 Onderzoek van Bovenkerk e.a. aangehaald door Veenman 1995, p. 58.

6 Veraart 1996, p. 68-69.

II-7 DE SOCIALE WERKING VAN GELIJKE-BEHANDELINGSWETGEVING

hulpverlener. Als sprake is van een hulpverlener is dat bij deze klachten meestal een advocaat. Een van de drie wederpartijen bij klachten over discriminatie op grond van geslacht laat zich bijstaan door een advocaat.

Klachten over rassendiscriminatie leiden minder vaak tot een oordeel door de Commissie omdat ze vaker voor die tijd worden ingetrokken. De Commissie oordeelt minder vaak dat de klacht gegrond is dan bij klachten over onderscheid op grond van geslacht. Oordelen van de Commissie over rassendiscriminatie leidden de afgelopen vijf jaar slechts eenmaal tot het stellen van een kamervraag. De vier kamervragen die in deze periode betrekking hadden op discriminatie van vrouwen betroffen overigens alle vier de toegang van hoogopgeleide vrouwen tot academische functies.

Er zijn ook enkele verschillen tussen de afhandeling van klachten die betrekking hebben op het aanbieden van goederen of diensten in vergelijking met klachten over de arbeid. Evenals klachten over rassendiscriminatie worden klachten over levering van goederen of diensten vaker voortijdig beëindigd. Wanneer de Commissie wel tot een oordeel komt duurt de behandeling langer. Bovendien oordeelt de Commissie bij deze klachten vaker dat zij niet bevoegd is of dat de klacht ongegrond is dan bij klachten op het terrein van de arbeid.

Een van de oorzaken van deze verschillen is waarschijnlijk dat de Commissie bij de afhandeling van klachten over discriminatie op grond van geslacht en klachten op het terrein van de arbeid vaker kan terugvallen op eerder gevormde jurisprudentie. Volgens die jurisprudentie wordt het begrip arbeidsvoorwaarden bijvoorbeeld ruim uitgelegd. Vooral bij klachten over discriminatie bij het aanbieden van goederen en diensten is het voor de Commissie vaak nog moeilijker te bepalen of ze onder de werking van de gelijke-behandelingswetgeving vallen; over het begrip eenzijdig overheidshandelen bestaat bijvoorbeeld nog weinig jurisprudentie.

Wat betreft de gevolgen van oordelen van de Commissie gelijke behandeling blijkt uit ons dossieronderzoek bij de Commissie dat in ten minste een derde van de gevallen waarin de Commissie als haar oordeel uitspreekt dat er in strijd met de wet is gehandeld, dit oordeel wordt opgevolgd. Wanneer een oordeel wordt opgevolgd dan worden vaak algemene maatregelen genomen door de wederpartij. Er worden interne regels of procedures aangepast naar aanleiding van het oordeel. Een oordeel van de Commissie werkt in die gevallen dus niet specifiek ten gunste van de verzoeker, maar ook anderen in een vergelijkbare situatie kunnen er baat bij hebben. Tweederde van de organisaties waartegen een klacht wordt ingediend zijn organisaties met meer dan 100 werknemers, terwijl slechts 5% van de klachten een organisatie met minder dan tien werknemers betreft. Dat betekent dat een oordeel van de Commissie potentieel gevolgen kan hebben voor veel werknemers of klanten.

Bij de oordelen uit 1997 was twee maal sprake van doorwerking naar de hele bedrijfstak (kinderopvangregeling in CAO; reglement van pensioenfonds). Op basis van de jaarverslagen over andere jaren kan worden geconstateerd dat dit in de periode 1995-1998 nog enkele keren voorkomt. In die gevallen heeft een specifiek conflict een algemene werking, die verder gaat dan de partijen in het conflict. Meestal is de werking echter beperkt tot de betreffende organisatie.

Uit de telefonische enquête onder verzoekers en wederpartijen blijkt dat verzoekers, maar vooral wederpartijen van mening zijn dat oordelen van de Commissie grote invloed hebben op het gedrag van werkgevers en organisaties (respectievelijk 40% en 65%); slechts een kwart van de verzoekers en 7% van de wederpartijen kent geen invloed toe aan een oordeel van de Commissie. Vijf van de veertien wederpartijen vond de aanbeveling van de Commissie in de praktijk niet bruikbaar.

Uit de enquête onder verzoekers en wederpartijen blijkt verder dat de indiening van de klacht bij de Commissie voor de meeste wederpartijen geen reden was om maatregelen te nemen. Nadat de Commissie tot het oordeel is gekomen dat sprake is van ongelijke behandeling, heeft volgens de verzoekers bijna de helft van de wederpartijen aanpassingen aangebracht conform het oordeel van de Commissie. Van de wederpartijen zegt ruim de helft een maatregel te hebben genomen of te overwegen. Ook een derde van de wederpartijen waarbij volgens de Commissie geen sprake was van ongelijke behandeling, zegt een maatregel te hebben genomen. Bijna driekwart van de verzoekers beoogt met de indiening van een klacht erkenning van het eigen gelijk. Het oplossen van een conflict, verduidelijking van de juridische normen of verbetering van het gedrag van de wederpartij worden door een derde of een kwart van de verzoekers als motief voor indiening van de klacht genoemd.

Volgens verzoekers en wederpartijen worden oordelen van de Commissie dus iets vaker opgevolgd dan uit ons dossieronderzoek blijkt. Dit kan komen doordat de dossiers bij de Commissie gelijke behandeling niet in alle gevallen informatie bevatten over maatregelen die de wederpartij heeft genomen of overweegt. Het kan echter ook zijn dat verzoekers en wederpartijen die positieve ervaringen hebben relatief vaker hun medewerking hebben verleend aan de telefonische enquête. Overigens had het dossieronderzoek betrekking op oordelen uit 1997, terwijl de telefonische enquête gericht was op in 1997 ingediende verzoeken.

Uit het dossieronderzoek, de casestudies en de telefonische enquête onder verzoekers blijkt dat een verzoeker die van de CGB gelijk heeft gekregen niet altijd zelf voordeel heeft van dat oordeel. Soms wordt het oordeel door de wederpartij wel opgevolgd in algemene zin, maar komt dit voor de verzoeker zelf 'te laat' (inmiddels ontslagen, vacature reeds opgevuld, woning reeds verhuurd). In andere gevallen weigert de wederpartij het oordeel op te volgen. Dat betekent dat de verzoeker eventueel nieuwe stappen moet ondernemen, zoals naar de rechter gaan, om opvolging

van het oordeel af te dwingen. Wanneer verzoekers die stap zetten, blijkt de rechter het oordeel van de Commissie niet altijd te ondersteunen.

De meeste wederpartijen blijken het niet eens te zijn met het oordeel van de CGB dat zij onderscheid hebben gemaakt. De procedure bij de CGB en de motivering van het oordeel heeft hen hiervan niet kunnen overtuigen. Vooral wanneer opvolging van het oordeel een grote omschakeling binnen de organisatie vergt, staat het feit dat de wederpartij niet inhoudelijk overtuigd is van de noodzaak hiervan, de opvolging van het oordeel in de weg. Opvolging zal dan waarschijnlijk eerder achterwege blijven of beperkt blijven tot minimale of cosmetische maatregelen of leiden tot gelijkheid op een lager niveau. Sommige oordelen van de Commissie geven slechts aan dat er een regel moet zijn of een vastgelegde procedure zonder dat daarbij concreet wordt gemaakt aan welke criteria zo'n regel of beleid moet voldoen. Opvolging van zo'n oordeel door een wederpartij die niet overtuigd is, zal niet altijd leiden tot het door de verzoeker gewenste resultaat.

In bijna alle gevallen in dossieronderzoek en casestudies waar opvolging van een oordeel tot aanzienlijke kosten voor de wederpartij leidt, is dit reden om het oordeel niet op te volgen. De bekendheid met oordelen van de Commissie gelijke behandeling blijkt overigens binnen organisaties waarop dat oordeel betrekking heeft en binnen soortgelijke organisaties gering. Personeelsfunctionarissen bij overheids- en non-profitorganisaties zijn naar verhouding het best op de hoogte van oordelen.

7.4 Maatschappelijk draagvlak van gelijke-behandelingswetgeving

Globaal gezien is het maatschappelijk draagvlak voor gelijke behandeling groot. Niemand ontkent het belang van gelijke behandeling. Dit geldt niet alleen voor landelijke belangenorganisaties van doelgroepen en normadressaten, maar ook voor werkgevers, banken, woningcorporaties, scholen, verzoekers en wederpartijen die we in het kader van dit onderzoek gesproken hebben. Iedereen onderschrijft het idee van gelijke behandeling. Niemand wil beschuldigd worden van discriminatie.

Maar bij het specificeren wat de norm van gelijke behandeling inhoudt zijn er wel verschillen. Het is niet verwonderlijk dat belangenorganisaties van doelgroepen doorgaans de uitgangspunten van de wetgeving ondersteunen, in het bijzonder de specifieke discriminatiegronden die de betreffende doelgroep kunnen beschermen tegen discriminatie. Belangenorganisaties van normadressaten accepteren vooral het verbod op directe discriminatie naar sekse en ras. Verbod op het maken van onderscheid op basis van andere discriminatiegronden en indirecte vormen van discriminatie worden minder ondersteund of soms onterecht gevonden.

Binnen de verzekeringswereld is het bijvoorbeeld gangbaar om premies te differentiëren op basis van een statistische risicoanalyse; groepen met een hoog risico beta-

len een hogere premie. Wanneer bijvoorbeeld vrouwen voor een bepaald verzekerd risico statistisch gesproken een hoger of lager risico blijken te vormen dan mannen, dan ligt voor de verzekeraars een hogere dan wel lagere premie voor vrouwen in de rede. Een dergelijke werkwijze staat haaks op het idee van gelijke behandeling: alle categorieën dienen gelijk te worden behandeld, tenzij zich een in de wetgeving toegestane uitzondering voordoet.

Ook in andere maatschappelijke sectoren blijkt dat algemene instemming met de idee van gelijke behandeling nog niet betekent dat ook overeenstemming bestaat over de precieze inhoud van die norm. Binnen de wereld van basisscholen staan ook mensen die gelijke behandeling een groot goed vinden en veel zorg en aandacht besteden aan specifieke behoeften van allochtone leerlingen ten minste ambivalent tegenover het dragen van hoofddoekjes op school. Enerzijds beroept men zich op het openbare karakter van de school, anderzijds wordt erop gewezen dat het dragen van hoofddoekjes omstreden is en ertoe zal leiden dat andere ouders (autochtone, maar zeker ook allochtone) zich hieraan storen of zelfs de kinderen van school zullen halen. Een verbod op het dragen van een hoofddoek in de klas wordt zeker niet door iedereen gezien als in strijd met de idee van gelijke behandeling op grond van godsdienst of ras.

Wat vooral opvalt is dat de gelijke-behandelingsnormen soms moeilijk lijken in te passen in de binnen een organisatie of maatschappelijk sector gebruikelijke denkwijze of werkwijze. Een oordeel van de Commissie gelijke behandeling dat zo'n denkwijze of werkwijze in strijd is met de wet zal daarom lang niet altijd in goede aarde vallen. Men kan zich ook afvragen wat voor gevolgen zo'n oordeel heeft voor de discussie binnen een organisatie. Het is denkbaar dat de negatief-symbolische effecten soms groter zijn dan positieve effecten.

7.5 Communicatie naar de doelgroep en normadressaten

Voor de sociale werking van de gelijke-behandelingswetgeving is het cruciaal dat de beoogde actoren op de hoogte zijn van de wettelijke gedragsregels. Dat geldt in eerste instantie voor leden en belangenorganisaties van de doelgroepen. Als zij niet weten dat ze recht hebben op een gelijke behandeling, dan kunnen ze normadressaten niet aanspreken wanneer zij menen ongelijk te worden behandeld. In hoeverre gelijke-behandelingswetgeving bekend is bij leden van de doelgroepen van deze wetgeving is in dit onderzoek niet onderzocht. Volgens doelgroeporganisaties laat de bekendheid van de wetgeving en de Commissie nog te wensen over. We hebben informatie verzameld bij verzoekers en wederpartijen (hoofdstuk II-4.3). Klagers bij de Commissie blijken een relatief hoge opleiding te hebben; dit is een indicatie voor

II-7 DE SOCIALE WERKING VAN GELIJKE-BEHANDELINGSWETGEVING

de hoge eisen die aan individuen worden gesteld als zij hun recht op gelijke behandeling willen afdwingen.

Zowel bij verzoekers als bij wederpartijen is de discriminatiegrond ras/nationaliteit het meest bekend. Vier van de vijf respondenten weten dat discriminatie op grond van ras/nationaliteit verboden is; drie van de vijf zijn het eens met dit verbod. De discriminatiegronden geslacht en godsdienstige overtuiging zijn bekend bij drie van de vijf respondenten. De helft van verzoekers en wederpartijen vindt onderscheid op basis van geslacht niet geoorloofd, terwijl twee van de vijf dit vinden van godsdienst. Een vijfde van de verzoekers en wederpartijen is van mening dat op geen enkel kenmerk mag worden gediscrimineerd. Overigens denkt ruim een kwart van de wederpartijen en een zesde van de verzoekers dat discriminatie op grond van leeftijd verboden is. Voor een dergelijk verbod bestaat steun bij een iets grotere groep. De discriminatiegrond handicap wordt niet vaak genoemd. Wel vindt 10% van de wederpartijen dat geen discriminatie van gehandicapten mag plaatsvinden.

Bij (organisaties van) normadressaten wordt gelijke-behandelingswetgeving nog steeds in de eerste plaats geassocieerd met arbeidsrelaties en met name met de positie van vrouwen. Dit geldt voor arbeidsorganisaties maar ook voor scholen, voor woningverhuurders en voor banken en verzekeringsmaatschappijen.

Personeelsfunctionarissen van arbeidsorganisaties zijn beter bekend met de gelijke-behandelingswetgeving dan verzoekers en wederpartijen (hoofdstuk II-2.3). De discriminatiegronden geslacht en ras/nationaliteit zijn bij bijna driekwart van hen bekend. Dat onderscheid op basis van arbeidsduur, burgerlijke staat of politieke gezindheid ongeoorloofd is, weten de meeste personeelsfunctionarissen echter niet. Overigens meent een derde dat discriminatie op grond van leeftijd eveneens verboden is. Dat er niet mag worden gediscrimineerd bij de werving en selectie van personeel is veel meer bekend dan dat dit ook geldt bij ontslag of scholing. Wat wordt bedoeld met 'direct' en 'indirect' onderscheid is personeelsfunctionarissen onbekend.

In een ander onderzoek is aan een representatieve steekproef uit de Nederlandse bevolking gevraagd waar men een klacht zou indienen als men zich gediscrimineerd zou voelen op werk, school of winkel. Slechts 1% noemde de Commissie gelijke behandeling.⁷ De meeste mensen antwoordden dat ze een klacht zouden indienen op de plaats waar zij niet eerlijk behandeld zijn, terwijl een derde niet weet waar ze een klacht zouden indienen. Desgevraagd zei een op de zes mensen wel eens gehoord te hebben van de Commissie gelijke behandeling.

Dat weinig mensen de Commissie gelijk behandeling kennen behoeft overigens niet te betekenen dat mensen die zich gediscrimineerd voelen niet bij de Commissie terechtkomen. Daarvoor is de bekendheid van de Commissie bij intermediairs wellicht belangrijker: weten vakbondsvertegenwoordigers, rechtshulpverleners, en medewer-

7 Rapportage Bekendheidsonderzoek 1998, p. 18-19, bijlage 6.

kers van meldpunten de Commissie te vinden? Uit de enquête onder verzoekers blijkt dat vier van de tien verzoekers bij de Commissie gelijke behandeling terechtkomen via een rechtshulpverlener of andere deskundige. De belangenorganisaties van doelgroepen die wij hebben gesproken waren allen op de hoogte van de wetgeving en de Commissie. Ook uit het bekendheidsonderzoek⁸ dat op verzoek van de Commissie gelijke behandeling is verricht onder 'intermediairs' (waaronder organisaties van doelgroepen) uit het adressenbestand van de Commissie blijkt dat de Commissie bij deze organisaties bekend is.

De bekendheid en de kennis over de gelijke-behandelingswetgeving, de Commissie en oordelen van de CGB is in het algemeen gering en globaal van karakter. Belangenorganisaties van doelgroepen en personeelsfunctionarissen, een belangrijke categorie normadressaten, zijn beter op de hoogte dan verzoekers en wederpartijen. Ook bij hen is de aanwezige kennis doorgaans globaal en onvolledig.

7.6 Activeren leden van de doelgroep

De gelijke-behandelingswetgeving kent subjectieve rechten toe aan leden van verschillende doelgroepen: vrouwen, buitenlanders, etnische groeperingen, godsdienstige groeperingen, deeltijders, homoseksuelen en mensen met een uitgesproken politieke gezindte of levensovertuiging. Sommige van deze doelgroepen kennen een veelheid aan organisaties die zich inzetten voor de belangenbehartiging, andere doelgroepen zijn diffuus en ongeorganiseerd.

Zelfs als leden van de doelgroepen op de hoogte zijn van hun wettelijk recht op gelijke behandeling, dan betekent dat nog geenszins dat ze in voorkomende gevallen een beroep doen op dit recht.⁹ Ze moeten dan al weten dat ze op een bepaalde manier worden behandeld vanwege hun ras, nationaliteit, godsdienst, geslacht of seksuele geaardheid. Bovendien moeten ze dit interpreteren als discriminatie en daarmee plaatsen ze zichzelf in de weinig verkieslijke rol van slachtoffer. Als mensen zich gediscrimineerd weten, kiezen ze vaak een andere reactie dan een beroep op hun wettelijk recht op gelijke behandeling. Ze zoeken bijvoorbeeld een andere leverancier, baan of huis. Voor de mobilisatie van de gelijke-behandelingswetgeving is het van belang in hoeverre doelgroeporganisaties actief zijn in het informeren, activeren en steunen van hun achterban bij het realiseren van gelijke behandeling. En in hoeverre de doelgroeporganisaties zelf actief toezicht houden op naleving van de wetgeving door (bepaalde categorieën) normadressaten.

8 Rapportage Bekendheidsonderzoek 1998, p. 6.

9 Griffiths 1999; Biegel, Böcker & Tjoen-Tak-Sen 1987; Miller & Sarat 1981.

II-7 DE SOCIALE WERKING VAN GELIJKE-BEHANDELINGSWETGEVING

Twee soorten organisaties zijn in dit verband het meest relevant, namelijk antidiscriminatiebureaus en vakorganisaties. Andere belangenorganisaties van doelgroepen, zoals vrouwenorganisaties en homo-organisaties, doen slechts incidenteel een beroep op de Commissie gelijke behandeling. Uit de interviews met vertegenwoordigers van dergelijke organisaties blijkt dat geen van hen zich duidelijk toelegt op het systematisch toezien op naleving van de wet. Wel houdt men de ontwikkelingen in de gaten en incidenteel wordt actie ondernomen tegen een situatie van ongelijke behandeling.

Antidiscriminatiebureaus doen regelmatig een beroep op de Commissie met het verzoek een oordeel uit te spreken over een bepaalde situatie. Het kan dan gaan om een klacht van een individuele verzoeker met steun van een antidiscriminatiebureau; soms treedt een antidiscriminatiebureau zelf op als verzoeker¹⁰. De helft van de oordelen uitgesproken op verzoek van een belangenorganisatie betreft een verzoek van een antidiscriminatiebureau. Omgekeerd blijkt uit ons dossieronderzoek dat een antidiscriminatiebureau is betrokken bij verreweg de helft van de verzoeken met betrekking tot ras/nationaliteit. Antidiscriminatiebureaus voeren soms gericht actie tegen een bepaalde vorm van onderscheid (bijvoorbeeld middels praktijktesten toegang tot discotheken of het systematisch screenen van advertenties op verboden onderscheid). Antidiscriminatiebureaus zeggen oordelen van de Commissie gelijke behandeling te gebruiken in gesprekken met normadressaten die zich volgens hen niet aan de wet houden. Antidiscriminatiebureaus richten zich hoofdzakelijk op discriminatie van etnische minderheden (ras, nationaliteit, godsdienst).

Naast antidiscriminatiebureaus zijn vakbonden en ondernemingsraden de enige andere categorie die meer dan incidenteel betrokken is bij klachten bij de Commissie gelijke behandeling. Zo is een op de vijf verzoeken die is ingediend door een belangenorganisatie afkomstig van een vakorganisatie of ondernemingsraad. Vakorganisaties lijken vaker op te treden als hulpverlener van een lid dat een verzoek indient bij de CGB dan dat de vakorganisatie zelf een verzoek indient bij de CGB. De vakbonden speelden in acht van de 149 zaken die in 1997 tot een oordeel leidden, een uit het dossier kenbare rol: zeven keer verleende een vakbondsjurist of een kaderlid steun en één keer trad een vakbond op eigen naam. In geen van de zaken die in 1997 tot een oordeel leidden, was het verzoek ingediend door een ondernemingsraad of speelde een OR een in het commissiedossier zichtbare rol ter ondersteuning van een verzoeker. Vakbonden gebruiken oordelen van de Commissie tegenover werkgevers, in situaties van een individueel lid (bijvoorbeeld i.v.m. zwangerschap) en in onderhandelingen over de CAO (bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden van deeltijders).

10 Bij de oordelen uit 1997 trad een antidiscriminatiebureau 18 keer op als hulpverlener van individuele verzoekers en 11 keer door op eigen naam een verzoek in te dienen.

7.7 Rechtshulp

Onder de voorwaarden dat ze toegankelijk en ter zake kundig zijn, kunnen (rechtshulp)verleners een belangrijke bijdrage leveren als intermediair tussen wetgeving en leden van de doelgroep. Leden van de doelgroep kunnen door rechtshulpverleners worden geattendeerd op een inbreuk op hun individuele subjectieve recht op gelijke behandeling. Verder kan een rechtshulpverlener de cliënt bijstaan bij het afdwingen van die rechten, ofwel door rechtstreeks in contact te treden met de wederpartij ofwel door een klacht in te dienen bij de Commissie gelijke behandeling of een andere procedure aan te spannen.

Welke rol spelen rechtshulpverleners in procedures bij de Commissie? Het antwoord op die vraag kan inzicht geven in de toegang tot Commissie: hoeveel verzoekers lukt het om zich op eigen kracht tot de Commissie te wenden en wie maken gebruik van rechtshulpverleners? Daarnaast geven de aard en de omvang van de rechtshulpverlening ook inzicht in de mate waarin het werk van de Commissie is ingebed in de juridische wereld. Wie treden er op als rechtshulpverleners bij de Commissie en in welk soort zaken?

Uit de telefonische enquête onder verzoekers en wederpartijen en uit het dossieronderzoek blijkt dat wederpartijen bij de Commissie gelijke behandeling zich vaker laten bijstaan door een rechtshulpverlener dan verzoekers. Op deze manier wordt echter maar een deel van de rol van rechtshulpverlening bij de toepassing van de AWGB en bij de Commissie zichtbaar. Buiten beeld blijven: de gevallen waar rechtshulpverlening tot toepassing van de wetgeving heeft geleid zonder dat het tot een conflict of een verzoek aan de Commissie kwam. Uit de dossiers blijkt dat het nogal eens voorkomt dat advocaten pas worden ingeschakeld, nadat de Commissie een oordeel heeft uitgesproken. Rechtshulpverlening in die fase laten wij hier buiten beschouwing omdat de gegevens in de dossiers op dit punt waarschijnlijk onvolledig zijn.

In meer dan een derde van de zaken (54 van de totaal 149 zaken), waarin de Commissie in 1997 een oordeel uitsprak, traden een of meer rechtshulpverleners op. Van de 100 individuele verzoekers had zich ruim een kwart van rechtshulpverlening voorzien: 23 keer een advocaat, vier keer een rechtsbijstandsverzekeraar, drie keer een vakbondsjurist en één jurist van een Bureau voor Rechtshulp. De meeste individuele verzoekers doorliepen de procedure bij de Commissie zonder een rechtshulp-

II-7 DE SOCIALE WERKING VAN GELIJKE-BEHANDELINGSWETGEVING

verlener.¹¹ Wanneer niet alleen wordt gekeken naar rechtshulpverleners, maar ook naar bijstand door een antidiscriminatiebureau of belangenvereniging dan ontving de helft van de verzoekers enige vorm van steun.¹²

De wederpartijen voorzagen zich vaker van rechtshulp. In 30% van de zaken met een wederpartij traden rechtshulpverleners op: 38 keer een advocaat, één jurist van een branche-organisatie en één van een adviesbureau voor arbeidsrecht. Verreweg de meeste door partijen ingeschakelde rechtshulpverleners zijn dus advocaten. Hierna worden de andere rechtshulpverleners, tenzij anders vermeld, ook als advocaten geteld.

De advocaten voor verzoekers zijn bijna altijd afkomstig van kleine of middelgrote advocatenkantoren. Onder de advocaten voor de wederpartijen zijn er verschillende die op (zeer) grote kantoren werkzaam zijn. Van de in totaal 76 advocaten en andere rechtshulpverleners traden de meesten (66) slechts in één zaak bij de Commissie op. Twee advocaten (één van vakbond en één pensioenrechtdeskundige) traden in drie zaken op en twee advocaten verschenen in twee zaken. Deze cijfers wijzen niet op een duidelijke specialisatie binnen de advocatuur op dit terrein.

Verreweg de meeste advocaten traden bij de Commissie op in geschillen op het terrein van de arbeid: 42 van de 54 zaken met advocaten. In zaken betreffende onderscheid naar seksuele gerichtheid maakten partijen relatief vaak gebruik van een rechtshulpverlener: in zes van de zeven zaken. In zaken over onderscheid naar ras of nationaliteit verschenen slechts zelden advocaten (7 van de 48 zaken). Opmerkelijk was dat in zes van die zeven zaken de wederpartij een advocaat inschakelde.

Deze gegevens vormen een aanwijzing dat de procedure bij de Commissie niet alleen door verzoekers, maar ook door veel wederpartijen en door rechtshulpverleners serieus wordt genomen. Bijna een derde van de wederpartijen schakelt een advocaat in. Dit gebeurt vooral in zaken betreffende arbeid, waar grote financiële belangen op het spel kunnen staan (bijvoorbeeld in geschillen over ontslag of pensioenrechten). Het veelvuldig optreden van rechtshulpverleners kan er toe bijdragen dat de Commissie zich meer als rechter gaat opstellen en het verlenen van advies en bijstand aan verzoekers minder als haar taak gaat zien.

Uit de telefonische enquête blijkt dat de klacht van verzoekers met deskundige hulp vaker gegrond wordt verklaard dan de klacht van verzoekers zonder hulpverlener. Bij wederpartijen heeft de betrokkenheid van een advocaat geen invloed op de inhoud van het oordeel van de Commissie (4.6.7 en 4.6.9).

11 In een survey onder 900 personen die een klacht bij de Nationale ombudsman hadden ingediend, bleek dat een vijfde een of ander vorm van rechtshulp of steun kreeg bij de indiening van de klacht. In bijna 40% van deze gevallen werd de rechtshulp verleend door een advocaat (Timmer en Niemeijer 1994, p. 233. Deze survey was niet beperkt tot klachten die het tot een rapport hadden gebracht.

12 Bij de oordelen uit 1997 werden verzoekers gesteund door: 18 x ADB (waarvan 1 x samen met het LBR), 1 x homo-organisatie en 1 x vakbondsfunctionaris.

De weg naar de Commissie varieert kennelijk afhankelijk van het onderwerp van de zaak. In geschillen over arbeid en bij onderscheid op grond van geslacht en seksuele gerichtheid spelen advocaten of vakbonden een relatief grote rol. In zaken over onderscheid naar ras of nationaliteit treden advocaten en vakbonden slechts zelden op als hulpverlener voor de verzoeker. In die zaken spelen de ADB's een belangrijke rol als intermediair, hulpverlener of verzoeker. Dit kan er op wijzen dat binnen de advocatuur minder ervaring op dit terrein is, dat de betrokken financiële belangen geringer zijn, of dat individuen die menen slachtoffer van rassendiscriminatie te zijn – al dan niet terecht – bij de advocatuur geen steun verwachten. In ieder geval is duidelijk dat de weg naar de Commissie voor verschillende discriminatiegronden nogal verschillend verloopt.

7.8 Organisatie van het sociale veld waar doelgroep zich in bevindt

In hoeverre ondersteunen de normen binnen het sociale veld de gelijke-behandelingsnormen en in hoeverre staan ze naleving van die normen juist in de weg?

Gelijke-behandelingswetgeving moet in de praktijk niet binnen één sociaal veld worden toegepast, maar binnen vele sociale velden. Deze sociale velden hebben elk hun eigen kenmerken en eigenaardigheden. Consequentie hiervan is dat het voor de Commissie gelijke behandeling moeilijk is om naleving van de wetgeving te bevorderen door in gesprek te treden met centrale actoren binnen een sociaal veld. Daarvoor moet ze immers over specifieke kennis over de gang van zaken in zeer uiteenlopende sectoren (woningbouwverenigingen, bankwezen, uiteenlopende verzekeringsbranches, zorgverleners, onderwijsinstellingen, enzovoorts) beschikken.¹³

In het sociale veld van een sector of organisatie moet het idee van gelijke behandeling concurreren met andere relevante (of relevantere) ideeën zoals: uitsluiting van onverantwoorde risico's (financiële dienstverlening), concurrerende prijzen (verzekering), tegengaan misbruik (verkrijgen woonruimte buiten het verdeelsysteem), principes openbaar onderwijs (hoofddoek), orde en veiligheid (discotheken). Die andere ideeën nemen binnen het sociale veld een centrale plaats in, terwijl ideeën over gelijke behandeling ofwel slechts op de achtergrond aanwezig zijn of een marginale plaats innemen.

Zo staat de binnen de verzekeringswereld gebruikelijke werkwijze, waarbij gebruik gemaakt wordt van statistische verschillen in risico tussen verschillende categorieën verzekerden, haaks op het gedachtegoed achter de AWGB. Dat gedachtegoed zou men kunnen omschrijven als: alle categorieën dienen gelijk behandeld te worden en

13 Voor de Nationale ombudsman blijkt overleg met wederpartijen wel een belangrijke manier om veranderingen binnen overheidsorganisaties op gang te brengen. Zie Hertogh 1997.

bij het bepalen van risico mag uitsluitend worden uitgegaan van de individuele verzekerde en niet van bepaalde categorisering. Binnen veel van de door ons onderzochte woningbouwcorporaties was het vaste routine om aan te sluiten bij de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek bij het verlenen van medehuurderschap aan ongehuwd samenwonenden. De Commissie gelijke behandeling oordeelde dat deze werkwijze in strijd is met de gelijke-behandelingswetgeving. Woningcorporaties moeten elk verzoek individueel toetsen om eventueel misbruik uit te sluiten. De door de Commissie voorgestane werkwijze zou de organisaties veel extra werk kosten, terwijl dit in hun ogen niet belangrijk is. Meerdere organisaties geven te kennen dat wanneer het er echt op aan komt (wanneer iemand uit de woning dreigt te worden gezet vanwege het ontbreken van medehuurderschap) het geval alsnog individueel wordt beoordeeld op aanwijzingen voor misbruik. In vergelijking met het eerder genoemde voorbeeld uit de verzekeringsbranche betreft het hier echter een minder centraal element in de werkwijze.

Het idee van gelijke behandeling lijkt bij overheidsorganisaties sterker te leven dan bij bedrijven, en meer bij grote organisaties dan bij kleine. Het lijkt eveneens van belang in hoeverre de organisatie al langer normadressaat is of deze status pas heeft verworven met de invoering van de AWGB. Het is onduidelijk of dit leidt tot meer concrete aanpassing van het eigen beleid aan de eisen van de gelijke-behandelingswetgeving.

Zowel uit het dossieronderzoek, als uit de telefonische enquête blijkt dat wederpartijen het doorgaans niet eens zijn met het oordeel van de Commissie dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan ongelijke behandeling. Een vergelijkbaar beeld blijkt uit de interviews met medewerkers van scholen, banken en woningverhuurders. Binnen alle organisaties kreeg men soms te maken met informele klachten over discriminatie. In vrijwel alle gevallen zijn de respondenten er van overtuigd dat die klacht niet terecht is. Wellicht dat hier een rol speelt dat bij discriminatie doorgaans gedacht wordt aan opzettelijk maken van onderscheid of achterstellen¹⁴.

7.9 Handhavingsapparaat

Volgens Griffiths wegen de problemen van de communicatie van wettelijke regels en van de sociale context waarbinnen de doelgroep zich bevindt zwaarder naarmate de wetgeving 'reactiever' is, dat wil zeggen dat de handhaving van die wetgeving afhankelijk is van de activiteit van individuele leden van de doelgroep. Het bestaan

14 Blom 1995 constateerde dat men bij discriminatie denkt aan opzettelijke discriminatie.

van een speciale instantie die moet toezien op naleving van de wetgeving kan cruciaal zijn, zeker als die instantie een ‘pro-actieve’ invulling geeft aan haar taken¹⁵.

De AWGB verbiedt verschil in behandeling op een groot aantal terreinen. Daarmee schept deze wet nieuwe rechten voor individuen en organisaties. De handhaving van die nieuwe rechten wordt in eerste instantie aan de betrokkenen zelf overgelaten. Rijzen er conflicten of vragen over de precieze betekenis van de nieuwe wetgeving, dan kunnen de betrokkenen hun geval ter beoordeling aan de Commissie of aan de rechter voorleggen. De Commissie is daarmee de voornaamste (nieuwe) overheidsinstantie ter handhaving van de nieuwe wetgeving. In hoofdstuk I-7 zijn de samenstelling en de bevoegdheden van de Commissie uitvoering besproken. Hier gaan we kort in op het oordeel van verzoekers, wederpartijen en maatschappelijke organisaties over het functioneren van de Commissie gelijke behandeling. Vervolgens presenteren we enkele kerngegevens met betrekking tot de middelen en de werkzaamheden van de Commissie. We maken daarbij zoveel mogelijk een vergelijking met dezelfde gegevens betreffende de Nationale ombudsman.

Opvattingen over Commissie gelijke behandeling

Uit de telefonische enquête blijkt dat verzoekers, wederpartijen en hulpverleners in het algemeen van mening zijn dat de Commissie deskundig, onafhankelijk, geïnteresseerd en zorgvuldig is. Ook het oordeel over de bereikbaarheid, de telefonische bejegening, de gang van zaken tijdens de zitting en de door de Commissie verstrekte informatie is positief. Verzoekers wiens klacht door de CGB gegrond is bevonden zijn positiever dan verzoekers wiens klacht ongegrond of niet ontvankelijk is bevonden. Ook wederpartijen zijn meer tevreden als ze door de Commissie in het gelijk zijn gesteld. Het is overigens geenszins zo dat verzoekers en wederpartijen die door de Commissie in het ongelijk zijn gesteld op alle punten negatief oordelen over de Commissie.

Een derde van de verzoekers en de helft van de wederpartijen en hulpverleners stelt dat de procedure bij de Commissie langer duurt dan zij noodzakelijk vinden. Ook vertegenwoordigers van verschillende belangenorganisaties van doelgroepen beklagen zich over de lange duur van de procedure.

Vertegenwoordigers van landelijke belangenorganisaties zijn in het algemeen positief over de Commissie gelijke behandeling. Van deze kant is echter ook kritiek te beluisteren. Verschillende organisaties van doelgroepen zijn weliswaar tevreden over de deskundigheid en grondige aanpak van de Commissie, maar ze zouden graag een meer actieve opstelling van de Commissie zien. De Commissie zou vaker op eigen initiatief onderzoek moeten instellen, de Commissie zou zelf meer initiatief

15 Vergelijk Groenendijk 1986

II-7 DE SOCIALE WERKING VAN GELIJKE-BEHANDELINGSWETGEVING

moeten ontplooiën, de Commissie zou meer moeten doen aan een structurele bestrijding van ongelijke behandeling, de Commissie zou concreter moeten aangeven hoe de wetgeving kan worden nageleefd bijvoorbeeld bij positieve actie en de Commissie moet actiever toezien op naleving van de oordelen. Vaak wordt eveneens bepleit dat de Commissie de benodigde financiële middelen en bevoegdheden zou moeten krijgen om een dergelijke actieve opstelling mogelijk te maken.

Vertegenwoordigers van organisaties van normadressaten zien voor de Commissie daarentegen juist een beperkte rol weggelegd.

Commissie vergeleken met de Nationale ombudsman

Voor een beoordeling van het functioneren kan ook een ander soort maatstaf dan de mening van direct betrokken personen en organisaties worden gekozen, bijvoorbeeld door vergelijking met een instantie die op bepaalde punten vergelijkbare taken vervult. Wij kozen voor een vergelijking met de Nationale ombudsman. Het is duidelijk dat de taak en de organisaties van de Commissie en de ombudsman op een aantal punten verschillen. De ombudsman beoordeelt of het optreden van overheidsinstanties waarover wordt geklaagd al dan niet behoorlijk is. De Commissie moet beoordelen of personen en organisaties in de particuliere sector, de non-profit sector en bij de overheid al dan niet bij de wet verboden onderscheid hebben gemaakt. De inhoud van de wettelijke norm in de AWGB is duidelijk meer ingevuld dan die in de Wet op de Nationale ombudsman. Toch is er een aantal opmerkelijke overeenkomsten.

De Commissie gelijke behandeling en de Nationale ombudsman zijn beide onafhankelijke overheidsinstanties, die een betrekkelijk open norm moeten concretiseren door toepassing in individuele gevallen. Bij beide instanties vormt de behandeling van verzoeken van individuen inzake de toepassing van die norm het leeuwendeel van het werk. Beide instanties zijn bevoegd om zelf onderzoek te initiëren. In beide gevallen heeft de uitspraak geen juridische bindende werking. Destijds is de raming van de kosten van de nieuwe Commissie gelijke behandeling mede gebaseerd op gegevens over de Nationale ombudsman.

Uit onderstaande tabel blijkt een duidelijk verschil in de personele bezetting van beide instanties. Bij de Commissie is gekozen voor een brede en hoog gekwalificeerde top. Dat heeft tot gevolg dat ongeveer de helft van het personele budget (2,2 mlj) is bestemd voor de beloning van de negen leden van de Commissie en hun negen plaatsvervangers. De staf van de Commissie is derhalve relatief klein (15,1 fte). Van de 25 stafleden zijn er 9 jurist en de overige 16 ondersteunende medewerkers. De leden van de Commissie en hun plaatsvervangers zijn op twee na allemaal jurist. Daartegenover kent de Nationale ombudsman een smalle top: de ombudsman en diens substituut. De staf (93 fte) is verdeeld over 59 fte bestemd voor onderzoeks-

werk en 34 fte voor ondersteuning. Van de 104 medewerkers van de ombudsman is meer dan de helft jurist.

Dit verschil in omvang en samenstelling van de staf zou wel eens tot een verschil in werkzaamheden tussen beide instanties kunnen leiden. De Commissie heeft veel minder medewerkers voor andere taken dan het voorbereiden van zittingen en oordelen ter beschikking, dan de ombudsman. In de procedure bij de ombudsman vormt de (hoor)zitting geen vast onderdeel. Zijn medewerkers zullen derhalve waarschijnlijk meer tijd aan activiteiten zoals onderzoek ter plaatse, overleg met partijen en follow-up van rapporten kunnen besteden dan de medewerkers van de Commissie.

Tabel 7.1 Kerncijfers Commissie gelijke behandeling en Nationale ombudsman

	Commissie gelijke behandeling		Nationale ombudsman	
	1997	1998	1997	1998
Budget (mlj)	2,8	2,9	13,8	12,6
Staf (fte)	15,1	15,1	93	93
(plv.) leden Commissie (fte)	6	6		
Verzoekschriften ontvangen	279 ¹⁶	346	7.210	8.437
Verzoekschriften afgedaan totaal	287	347	7.380	8.299
met oordeel/rapport	155 ¹⁷ (55%)	167 (48%)	619 (8%)	601 (7%)
Tijdsduur afdoening met oordeel/ rapport				
< 3 maanden	11%	9%		
3 – 6 maanden	21%	11%	37%	37%
6 – 9 maanden	27%	25%		
9 – 12 maanden	17%	28%	25%	18%
> 12 maanden	24%	27%	38%	45%
	100%	100%	100%	100%
Telefonische contacten burgers	onbekend	1.068	14.955	14.090
Onderzoek uit eigen beweging	2	1	2	1

Bron: Jaarverslag Nationale ombudsman 1997, TK 25920, nrs. 1-2, p. 69 e.v.; Jaarverslag Nationale ombudsman 1998, TK 26445, nrs. 1-2, p. 60 e.v.; Commissie gelijke behandeling, Jaarverslagen 1997 en 1998 en begrotingen.

Het relatief geringe aantal telefonische contacten bij de Commissie kan veroorzaakt zijn door een verschil in registratie bij beide instanties. Het kan echter ook wijzen op een relatief geringe bekendheid of een geringere bereikbaarheid van de Commissie. Uit onze telefonische enquête blijkt echter dat slechts een op de vijf verzoekers en rechtshulpverleners die telefonisch contact met de Commissie hebben gehad, onte-

¹⁶ Exclusief de 123 ANW-zaken die als kennelijk ongegrond werden afgedaan.

¹⁷ Omdat soms meer verzoekschriften in één oordeel worden afgedaan, is het aantal afgedane verzoekschriften hoger dan de 149 oordelen die in 1997 werden gegeven.

II-7 DE SOCIALE WERKING VAN GELIJKE-BEHANDELINGSWETGEVING

vreden is over de telefonische bereikbaarheid. De wederpartijen zijn nog positiever over de bereikbaarheid.

Het budget van de ombudsman is ruim vier maal zo groot als dat van de Commissie. De ombudsman ontvangt ook veel meer verzoekschriften en telefonische verzoeken om informatie. Bij de ombudsman worden echter meer dan 60% van de verzoeken zonder onderzoek afgedaan of het onderzoek wordt tussentijds beëindigd na interventie of bemiddeling door medewerkers van de ombudsman (17% in 1997 en 32% in 1998). Slechts een klein deel (7 – 8%) van de verzoeken bij de ombudsman wordt met een rapport afgesloten. De Commissie rondt ongeveer de helft van de ontvangen verzoeken met een oordeel af. Bij de ombudsman vindt dus een veel sterkere selectie plaats van de zaken die wel en die niet met een inhoudelijk schriftelijk oordeel worden afgesloten. Per saldo ligt het absolute aantal rapporten van de ombudsman bijna vier keer zo hoog als het aantal oordelen van de Commissie. De Commissie doet een aanmerkelijk deel van de zaken sneller af dan de ombudsman. Daar vergde een derde tot bijna de helft van de rapporten meer dan een jaar. De Commissie had in beide jaren voor een kwart van haar oordelen meer dan een jaar nodig. Ongeveer de helft van de oordelen kwam binnen 9 maanden tot stand. Wel is in 1998 de duur van de procedure ook bij de Commissie duidelijk toegenomen in vergelijking met 1997.

Beide instanties maken slechts zeer spaarzaam gebruik van hun bevoegdheid om onderzoek uit eigen beweging in te stellen. De Commissie maakte van haar bevoegdheid in artikel 12 AWGB in 1997 gebruik voor een onderzoek naar twee CAO's en een vooronderzoek naar ontslag van buitenlandse werknemers in het Westland. In 1998 werd een onderzoek naar de toelating tot in-vitrofertilisatie ingesteld. De ombudsman begon in 1997 twee onderzoeken uit eigen beweging (art. 15 WNo): het ene naar een optreden van de Inspectie voor de Volksgezondheid en het andere naar de individuele ambtsberichten betreffende asielzoekers. In 1998 deed hij op verzoek van de Vaste Commissie van Defensie in de Tweede Kamer een onderzoek naar de ongevallen met de AP-23 mijn. De ombudsman heeft door het veel grotere aantal verzoekschriften meer mogelijkheden dan de Commissie om naar zijn oordeel belangrijke zaken te selecteren voor een onderzoek en een schriftelijke rapportage.

Bij de Commissie werd in de begroting voor onderzoek uit eigen beweging in 1997 f 100.000,- en in 1998 het dubbele uitgetrokken. Voor de uitoefening van een andere wettelijke bevoegdheid, het instellen van een vordering bij de rechter tot naleving van de wet (art. 15 AWGB) zijn in het budget van de Commissie geen middelen bestemd. Wel is er incidenteel een bedrag van f 10.000,- voorzien voor rechtsbijstand door de landsadvocaat om onwillige partijen of getuigen te dwingen om aan hun wettelijke verplichting te voldoen om de Commissie gegevens te verschaffen. Dit betekent dat de Commissie voor het instellen van een enigszins omvangrijk onderzoek en voor het instellen van een vordering bij de rechter van geval tot geval bij de

betrokken ministeries om subsidie moet vragen. Dat vormt een beperking van de vrijheid van de Commissie om van deze bevoegdheden gebruik te maken en daarmee van haar onafhankelijkheid. In 1998 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verzoek van de Commissie om subsidie voor een eigen onderzoek naar ontslag van buitenlandse werknemers in het Westland afgewezen.

Een belangrijk verschil tussen de Commissie en de ombudsman is ten slotte dat een deel van de overheidsinstanties waarmee de ombudsman te maken heeft, *repeat-player*¹⁸ is. Tegen deze organisaties worden jaarlijks tientallen of zelfs honderden klachten ingediend. Bij de Commissie gelijke behandeling zijn niet alleen vrijwel alle verzoekers *one-shotter* (net zoals bij de ombudsman), maar ook de wederpartijen krijgen doorgaans maar eenmaal te maken met een klacht tegen hun organisatie bij de Commissie. Dit maakt het voor de Commissie moeilijk om kennis te nemen van de werkwijze van de organisatie en om in overleg een lange termijn strategie voor verandering binnen de organisatie te ontwikkelen. Wederpartijen van de Commissie zijn niet alleen overheidsorganisaties maar ook bedrijven, waar het maken van winst voorop staat.

7.10 Tot besluit

De voornaamste uitkomsten van het rechtssociologisch onderzoek naar de sociale werking van de gelijke-behandelingswetgeving worden in het hierna volgende slot-hoofdstuk vermeld. Kort samengevat is de algemene sociale werking van de AWGB en de andere recente wetten beperkt. De specifieke sociale werking speelt vooral in de enkele honderden geschillen die aan de Commissie worden voorgelegd. De partijen in deze zaken zijn doorgaans tevreden over de Commissie en de procedure. De opvolging en doorwerking van de circa 150 oordelen die de Commissie jaarlijks uitsprekt is zeker niet optimaal. Het maatschappelijk draagvlak voor de wet is in het algemeen groot, maar in concrete situaties en in sommige sectoren levert de toepassing problemen op of wordt de wet in feite genegeerd.

De verklaring voor de per saldo beperkte reikwijdte van de werking van de gelijke-behandelingswetgeving ligt ons inziens vooral in een complex van de volgende factoren:

- de keuze van de wetgever om handhaving afhankelijk te stellen van mobilisatie door individuele leden van de doelgroepen;
- de nogal afwachtende opstelling van de Commissie;
- de niet erg actieve opstelling van de meeste belangenorganisaties van de doelgroepen; afgezien van de antidiscriminatiebureaus hebben weinig organisaties

18 Voor een toelichting bij deze term zie hoofdstuk III.5.6.

II-7 DE SOCIALE WERKING VAN GELIJKE-BEHANDELINGSWETGEVING

de opdracht gekregen of zich tot taak gesteld om naleving van de AWGB en de andere wetten te bevorderen of af te dwingen;

- de wetgeving is van toepassing op een groot aantal sociale sectoren; dat bemoeit het opbouwen van kennis en contacten met wederpartijen op al die terreinen; dit wordt met name zichtbaar bij klachten op de 'oude' tegenover de 'nieuwe', in 1994 toegevoegde terreinen en discriminatiegronden: onderscheid naar geslacht in arbeid tegenover onderscheid naar ras/nationaliteit en onderscheid bij het aanbod van goederen en diensten.